



Waarborg minimale mensenrechten voor vreemdelingen

Samenvatting en conclusies

De beleidsterreinen van de sociale zekerheid, migratie en integratie zijn de laatste jaren op elkaar afgestemd. Het voordeel hiervan is dat inconsistenties zijn teruggedrongen, zodat een illegaal die volgens het vreemdelingenbeleid uitgezet moet worden, hier niet toch blijft omdat hij via de sociale zekerheid inkomen en onderdak krijgt aangeboden. Bij deze afstemming zijn de doelstellingen van het sociale zekerheidsbeleid ondergeschikt gemaakt aan die van het vreemdelingen- en integratiebeleid. Dit verklaart de twee belangrijke trends op het gebied van sociale zekerheid. De eerste trend heeft betrekking op uitsluiting, wat inhoudt dat minder mensen aanspraak kunnen maken op sociale zekerheidsrechten. De tweede trend is dat de aanspraken ook voor Nederlanders steeds meer beperkt zijn tot mensen die zich binnen de landsgrenzen bevinden. De toepassing van strenge regels staat soms op gespannen voet met de waarborgen in het internationaal recht, met name als de verhouding tussen middel en doel verloren gaat. Om die reden treedt de rechter nogal eens corrigerend op. De uitdaging voor de komende jaren is een sociale agenda voor uitgesloten migranten te ontwikkelen zonder de doelstellingen van het vreemdelingenbeleid met voeten te treden.

Uitvoering



Prof. dr. G.J. (Gijsbert) Vonk

Afdeling bestuursrecht en bestuurskunde
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Rijksuniversiteit Groningen

Naam onderzoek

Cross Border Welfare State

Looptijd: januari 2006 tot december 2011

Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

1. Belangrijkste resultaten

De doelstellingen van het vreemdelingen- en re-integratiebeleid zijn de sociale zekerheid gaan overheersen. Migranten hebben daardoor een slechtere rechtspositie gekregen in de sociale zekerheid. Dit treft vooral niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen en personen die buiten de landsgrenzen wonen. Deze studie heeft de grenzen van dit beleid in het internationaal recht nauwkeurig in kaart gebracht, met name voor kwetsbare groepen vreemdelingen afkomstig van landen buiten de Europese Unie. Gebleken is dat de grens tussen het al dan niet rechtmatig verblijf ook in het internationaal recht een grote rol speelt. Toch betekent dat niet dat illegalen geheel rechteloos zijn. Er moet opvang kunnen worden geboden in acute noodsituaties of als er kinderen in het geding zijn. Ook mag de staat geen hindernissen opwerpen in de informele sociale zekerheid zoals die door illegalen zelf wordt georganiseerd of wordt geboden door liefdadigheidsinstellingen.

1.1 Sociale zekerheid geen stoorzender meer voor vreemdelingenbeleid

De Nederlandse regering heeft actief oplossingen gezocht voor het spanningsveld dat bestond tussen het vreemdelingenrecht en het recht op sociale zekerheid. In 1998 is het recht op een uitkering met de koppelingwet verbonden aan de rechtmatigheid van het verblijf. Vanuit het perspectief van het vreemdelingenbeleid was deze maatregel logisch en legitiem, maar vanuit het gezichtspunt van de sociale zekerheid is dat niet altijd het geval. De bijstandswet kent vanouds een regel dat in zeer dringende gevallen ondersteuning kan worden geboden aan mensen die geen recht op bijstand hebben. Deze noodvoorziening houdt verband met het feit dat de bijstand het laatste vangnet is. Inmiddels zijn mensen zonder geldige verblijfsvergunning geheel van de bijstand uitgesloten, ook als sprake is van acute noodsituaties waarbij kleine kinderen in het geding zijn. De Nederlandse rechter en de internationale toezichthouder tonen steeds minder geduld met deze benadering.

1.2 Grensoverschrijdend gedrag wordt ontmoedigd

Het Nederlandse beleid heeft sociale zekerheidsrechten ook voor Nederlanders verbonden aan het verblijf binnen de landsgrenzen. De exportmogelijkheden van uitkeringen zijn in het jaar 2000 al aan banden gelegd voor landen met een handhavingprobleem en zullen volgens de jongste kabinetsvoornemens nog verder worden ingeperkt. Het is dan niet meer mogelijk rechten, zoals bijvoorbeeld kinderbijslag, te exporteren naar het buitenland. Andersom hebben Nederlanders die in het buitenland verblijven minder mogelijkheden om zich vrijwillig te verzekeren.

1.3 Inburgeringseisen instrument tegen immigratie

Het beleid op het gebied van de integratie heeft een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt als dat van de sociale zekerheid. Het is begonnen als een op zichzelf staand beleid dat zich ten doel stelde dat mensen zich beter zouden kunnen redden in de Nederlandse maatschappij. In de loop van de tijd is hier het tegengaan van immigratie bijgekomen. De eisen op het gebied van economische zelfredzaamheid zijn toegenomen en er worden hogere eisen gesteld aan de kennis van Nederlandse gewoonten en gebruiken. Van nieuwkomers wordt verwacht dat ze de Nederlandse identiteit overnemen en zich als goede Nederlanders gedragen.

1.4 Nederlandse strengheid vindt internationaal navolging

Het strenge Nederlandse beleid met betrekking tot ongewenste vreemdelingen is niet uniek in Europa. In veel andere landen is immigratie een sterk gepolitiseerd onderwerp dat snel als een splijtzwam fungeert. Toch wordt het Nederlandse principe 'regel is regel' in verschillende andere landen minder strikt opgevolgd, zodat er meer ruimte is voor nuance in de vormgeving van de rechten van illegalen. Duitsland is een voorbeeld van een land waar de toelating humaner is geregeld, maar dat niet minder controle uitoefent op de instroom van buitenlanders.

1.5 Organisatie informele sociale zekerheid illegalen wordt gedwarsboemd

De Nederlandse overheid probeert de fysieke controle op het gedrag van illegalen die in ons land verblijven zo veel mogelijk te vergroten. Dit gebeurt door maatregelen als het criminaliseren van verblijf, de toegang tot het bankieren te blokkeren en een strengere controle op in- en uitreizen. Op zich is de behoefte aan controle logisch en legitiem, maar het gevolg is dat illegalen steeds meer veroordeeld zijn tot een schaduwbestaan. Ze vinden daar manieren om zelf hun eigen sociale zekerheid te organiseren, maar zijn daarbij wel afhankelijk van de persoonlijke initiatieven van een enkeling. Doordat zij geen bankzaken kunnen regelen, zijn ze ook afhankelijker geworden van de eerlijkheid van mensen. De onmogelijkheid om vrij te reizen kan de sociale banden met het land van herkomst ontwrichten. Deze marginalisering vergroot de kans op misbruik en andere misstanden.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

2.1 Garandeer minimale mensenrechten

De wens om grip te krijgen op immigratie heeft de overheid gebracht tot een reeks maatregelen die soms zulke ernstige sociale gevolgen hebben voor illegalen, dat de minimale mensenrechten in het geding komen, zonder dat die maatregelen noodzakelijk zijn om de gewenste doelstellingen te realiseren. De kunst voor de toekomst is een effectief immigratiebeleid te verenigen met een acceptabele sociale agenda. Zo zouden gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om hulp te bieden aan illegalen in een noodsituatie, al is het maar in de vorm van daklozenopvang. Verder dient de kans dat illegalen worden misbruikt verkleind te worden door hen toegang te geven tot de rechter en vakbonden, zodat werkgevers gedwongen worden arbeidsrechtelijke verplichtingen na te komen. Dit laatste is in lijn met verdragen van internationale arbeidsorganisaties.

2.2 Respecteer de informele sociale zekerheid

Illegalen leven in sociale verbanden waarin aspecten van sociale zekerheid informeel zijn geregeld. Het is belangrijk dat de overheid dit vangnet niet ondermijnt, omdat illegalen anders in Dickensiaanse toestanden van armoede, vernedering en uitbuiting terecht kunnen komen. Het is nodig dat vreemdelingen ook zonder papieren weer toegang krijgen tot het bankwezen en dat het helpen van illegalen door organisaties niet strafbaar wordt. De scherpe kanten van het beleid kunnen zo afgevlijnd worden zonder dat het immigratiebeleid gedwarsboemd wordt door het formele socialezekerheidsstelsel.

2.3 Deel de verantwoordelijkheid voor illegalen met land van herkomst

Wijs landen van herkomst op hun eigen verantwoordelijkheid voor onderdanen. Landen als Albanië, Sri Lanka en de Filippijnen organiseren op dit moment al actief de sociale zekerheid voor expats in het buitenland. Het verdient aanbeveling andere landen te stimuleren dit voorbeeld te volgen, zodat illegalen minder vaak tussen wal en schip terecht komen. Goede afspraken met de landen van herkomst kunnen ook van pas komen bij het organiseren van uitzetting.

2.4 Koppel uitzetting aan sociale agenda voor repatriëring

Werk een sociale paragraaf uit, waarmee enige zekerheid wordt geboden aan mensen die terugkeren naar het land van oorsprong. Dit is goed voor illegalen en verzekert dat partijen beter meewerken aan uitzetting. Spreek daarbij in Europees verband af wie waar voor verantwoordelijk is. Bepalingen over de sociale opvang van illegalen in internationale migratieverdragen zijn overigens historisch niet zonder precedent. Ze kwamen al voor in de verdragen die Europese landen onderling afspraken, zoals het Nederlands-Duits vestigingsverdrag uit 1904. De internationale overheid kan een rol spelen bij de sociale opvang van illegalen in het thuisland. Nu al wordt via de Internationale Organisatie van Migratie gewerkt met microkredieten voor mensen die aan uitzetting meewerken. Dit biedt een alternatieve vorm van sociale zekerheid voor rechtelozen, die gericht is op terugkeer naar het land van herkomst.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

Het beleidsterrein van de sociale zekerheid was nog nooit bestudeerd in samenhang met het vreemdelingen- en integratiebeleid. Ook was niet eerder vastgesteld welke gevolgen het beleid heeft voor verschillende typen migranten. Evenmin was systematisch in kaart gebracht welke ruimte de Nederlandse overheid heeft bij het maken van beleid volgens het internationale recht. Verder leefde de vraag in hoeverre het gevoerde beleid typisch Nederlands was en wat Nederland eventueel zou kunnen leren van andere landen.

4. Methode informatieverzameling

De ruggengraat van dit project wordt gevormd door juridisch, normatief onderzoek. Dat wil zeggen dat nationale wetgeving, internationaal recht, beleidsstukken en jurisprudentie zijn bestudeerd. Hierbij is met name gekeken naar de situatie in Nederland, België, een aantal andere Europese landen, de Verenigde Staten en Canada. Welke sociale bescherming dient minimaal geboden te worden volgens de grenzen van het internationaal recht? Daarnaast is nagegaan welke opvangmechanismen functioneren voor illegalen in Nederland aan de hand van interviews met Filippijnen, Turkse Bulgaren en Ghanezen die illegaal in Nederland verblijven en is gesproken met organisaties die opvang organiseren.

5. Belangrijkste publicaties

Op 13 en 14 maart 2012 worden de onderzoeksresultaten in Amsterdam gepresenteerd op een conferentie rond het thema *Access Denied*. Hier zal ook het gelijknamige boek gepresenteerd worden. Het boek bevat een overzicht van de bevindingen geschreven door programmaleider Gijsbert Vonk en hoogleraar migratierecht Sarah van Walsum en samenvattingen van deelrapporten die zijn verschenen in de vorm van monografieën en dissertaties.

- Gijsbert Vonk en Sarah van Walsum (eds.) (2012) *Access Denied, towards a new Social Protection Approach for Formally Excluded Migrants*. Antwerpen, Intersentia.
- www.rechten.vu.nl/nl/onderzoek/conferenties-en-projecten/conference-access-denied

Tekst: Ad Bergsma